

La regulación del Fondo Social Europeo en el período 2007 -2013 y las novedades incorporadas en la del período 2014-2020 (I).

1. El Diario Oficial de la Unión Europea L 347, del 20 de diciembre, publicó varias normas de indudable interés para la política social europea en el septenio que se ha iniciado el 1 de enero de este año. Refiriéndome en esta entrada del blog al Fondo Social Europeo, hay que citar dos de ellas: en primer lugar, la que lo regula de forma específica, esto es el “Reglamento (UE) nº 1304/2013 del Parlamento Europeo del Consejo, de 17 de diciembre de 2013 relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1081/2006 del Consejo”; en segundo término la que establece las disposiciones comunes para los fondos estructurales europeos, es decir el “Reglamento (UE) nº 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo”.

2. Me refiero en primer lugar a los aspectos más relevantes de la regulación vigente hasta el 31 de diciembre de 2013, para pasar después a examinar las novedades introducidas en la nueva regulación, aprobada por el Parlamento Europeo el 20 de noviembre.

A) Reglamento (CE) Nº 1081/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006 relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1874/1999.

La norma encuentra su punto de referencia en los artículos 125 y 146 del TUE, y concreta las actividades específicas a desarrollar por el FSE durante el período de intervención (2007-2013) de los Fondos Estructurales Comunitarios y de acuerdo con las reglas generales establecidas en el Reglamento (CE) 1083/2006 de 11 de julio, es decir el marco general para la intervención de los Fondos y los objetivos, principios y normas en materia de cooperación, programación, evaluación y gestión. Una característica relevante de las funciones del FSE es su flexibilidad, al objeto de poder atender debidamente los retos de cada Estado y aplicar las medidas que se consideren más adecuadas dentro del marco normativo general.

EL FSE debe adecuarse, en sus intervenciones, a las reglas marcadas en el Reglamento 1083/2006, y de ahí que tanto en el marco del objetivo de “competitividad regional y empleo” como del de “convergencia”, su intervención deba ir dirigida por una parte a mejorar la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas, o lo que es lo mismo, “incrementar el capital humano, el acceso al empleo y la participación en el mercado laboral”, y de otra a propiciar la inclusión social de las personas desfavorecidas, inclusión que puede conseguirse mediante la lucha contra la discriminación y “fomentar la inserción en el mercado de trabajo de las personas económicamente inactivas y a impulsar asociaciones en pro de la reforma”. Para que la

intervención del FSE sea eficaz, las autoridades comunitarias son conscientes de que se requiere, en el ámbito político-administrativo, una buena gobernanza y una excelente cooperación entre todos los agentes territoriales y socioeconómicos, “en particular los interlocutores sociales y demás interesados a nivel nacional, regional y local”. Al respecto, debe enfatizarse que los Estados han de garantizar la participación de los interlocutores sociales y la consulta y participación de otros interesados, en el ámbito territorial adecuado, “en lo que atañe a la preparación, aplicación y seguimiento de las ayudas del FSE”, al mismo tiempo que han de garantizar una participación equilibrada de mujeres y hombres en la gestión y ejecución de los programas operativos a nivel local, regional y nacional.

En el texto articulado se detallan de forma mucho más concreta las funciones y cometidos del FSE en esta etapa de programación de los Fondos. El FSE apoya las acciones de los Estados miembros que se ajusten a las directrices comunitarias para el empleo, en el marco de la Estrategia Europea de Empleo, con el objetivo de lograr un triple objetivo: reforzar la cohesión económica y social, mejorar el empleo y las oportunidades de trabajo, favorecer un alto nivel de empleo y la creación de más y mejores puestos de trabajo. El FSE presta especial atención a las prioridades y objetivos comunitarios en materia de educación y formación, con la finalidad de incrementar la presencia de los colectivos desfavorecidos en el mercado de trabajo.

Los ámbitos de intervención del FSE se definen en el artículo 3, y se centran esencialmente en los siguientes terrenos cuando se refieren tanto al objetivo de competitividad regional y empleo como al de convergencia: la mejora de la capacidad de adaptación de los trabajadores, empresas y empresarios, es decir, el fomento de la gestión positiva del cambio económico; la facilitación del acceso al empleo y la inserción estable en el mercado de trabajo de las personas inactivas y de las desempleadas, tratando de evitar el desempleo juvenil y de larga duración, así como potenciar el envejecimiento activo y la prolongación de la vida laboral, debiendo destacarse en este punto la mención concreta a las acciones que deben desarrollarse para incrementar la participación en el empleo de los trabajadores migrantes y consolidar de esta forma su integración social; la potenciación de la inclusión social de las personas desfavorecidas en el mercado de trabajo con vistas a su inserción en el empleo con vocación de estabilidad, propugnándose la adopción de medidas que hagan visible la diversidad en el mundo de la empresa mediante campañas de sensibilización y la implicación de entes y empresas locales; en fin, el refuerzo del capital humano mediante la adopción de medidas educativas y formativas que refuercen la empleabilidad de las personas y la adecuación constante de los conocimientos; sin olvidar la promoción de asociaciones, pactos e iniciativas mediante la creación de redes de interesados que se movilicen a favor de las reformas en materia de empleo y de inclusión en el mercado de trabajo.

Cuando se trata del objetivo de convergencia, las acciones específicas del FSE van dirigidas a complementar las actuaciones estatales en materia de inversión en capital humano, con la puesta en marcha de todas las medidas educativas y formativas que potencien el capital de conocimientos y que permitan a todas las personas “aumentar la capacidad de respuesta a las necesidades de una sociedad basada en el conocimiento y la educación permanente”. Igualmente, se complementa la actuación estatal para consolidar la capacidad institucional y para aumentar la eficiencia de las distintas administraciones públicas, al objeto de poder introducir las reformas necesarias en los ámbitos económicos, del empleo, de la educación, social, ambiental y judicial, con

atención especial a la promoción de mecanismos que mejoren la adecuada formulación, seguimiento y evaluación de políticas y programas.

En el marco de los programas operativos puestos en marcha por los Estados, los recursos del FSE deben destinarse a cubrir las necesidades más acuciantes, debiendo tales programas atender de forma especial a las regiones y localidades que se encuentren con más serios problemas, como por ejemplo las zonas urbanas desfavorecidas y las zonas particularmente afectadas por la relocalización de empresas.

B) [Reglamento\(CE\) N° 1083/2006 del Consejo de 11 de julio de 2006](#) por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n° 1260/1999.

La norma tiene por finalidad establecer las disposiciones generales aplicables al FEDER, FSE y Fondo de Cohesión, sin perjuicio de las disposiciones específicas para cada uno de ellos que se contienen en sus Reglamentos propios. Con carácter general, define los objetivos a cuya consecución deben contribuir los Fondos, los requisitos que deben cumplir los Estados miembros para poder beneficiarse de ellos, los recursos financieros disponibles y los criterios aplicables para decidir su asignación. Fija el método y las grandes líneas de actuación para organizar y definir las orientaciones estratégicas comunitarias en materia de cohesión, los marcos estratégicos nacionales de referencia y los procedimientos comunitarios de examen, y todo ello en el marco del principio de responsabilidad compartida entre los Estados miembros y la Comisión. Los planes nacionales y regionales deben incorporar, para ajustarse a los objetivos comunitarios, políticas a favor de un desarrollo sostenible que potencie el crecimiento, la competitividad, el empleo y la inclusión social, además de proteger y mejorar la calidad del medio ambiente, y por ello deben tomar en consideración las orientaciones estratégicas comunitarias en materia de cohesión, las cuales se elaboran, tal como dispone el artículo 25, “atendiendo a las orientaciones integradas que incluyen las orientaciones generales de política económica y las orientaciones en materia de empleo, adoptadas por el Consejo de acuerdo con los procedimientos establecidos en los artículos 99 y 128 del Tratado”.

En la introducción de la norma se hace referencia a algunos de los motivos que justifican una nueva orientación de los fondos estructurales. Al destacar que las diferencias se han acentuado en la Europa ampliada, muy diferente de la del año 2000, se resalta la importancia de incrementar las acciones a favor de la convergencia, la competitividad y el empleo en toda la Comunidad, y a tal efecto, y para aumentar el valor añadido de las intervenciones comunitarias, estas deben concentrarse y simplificarse, algo que implica redefinir los objetivos fijados en el Reglamento de 1999, en aras a buscar la convergencia entre los Estados miembros y las regiones, la competitividad regional y el empleo y la cooperación territorial europea, sin olvidar que la acción comunitaria debe ser complementaria de la desarrollada por los Estados miembros o contribuir a su realización, por lo que “las contribuciones de los Fondos Estructurales no deben sustituir al gasto público de los Estados miembros”.

En la introducción también se hace referencia a la preocupación comunitaria por el buen uso de los Fondos, es decir a saber si su utilización para financiar determinados proyectos de inversión no contribuye en ocasiones a la pérdida de empleos en otros centros de producción de la UE, y de ahí que se pida que las autoridades comunitarias

deban disponer de toda la información necesaria antes de adoptar una decisión para asegurarse “de que la financiación comunitaria no sirve de apoyo a deslocalizaciones en el interior de la Unión Europea”. En el mismo sentido, se apuesta por el establecimiento de medidas que garanticen la permanencia a largo plazo de las inversiones en empresas e impidan que los Fondos se utilicen para otorgar ventajas indebidas, siendo preciso velar para que “las inversiones que reciben ayudas de los Fondos puedan amortizarse a lo largo de un período de tiempo suficientemente prolongado”.

Los tres objetivos generales marcados y definido por el Reglamento comunitario son los de “convergencia”, “competitividad regional y empleo”, y “cooperación territorial europea”. Con carácter general, en el primero interviene los tres Fondos, en el segundo el FEDER y FSE, y en el tercero el FEDER.

El objetivo de convergencia persigue, también con carácter general, acelerar la convergencia de los Estados miembros y de las regiones menos desarrolladas, creando las condiciones adecuadas para la mejora del crecimiento y del empleo. El objetivo de competitividad regional y empleo tiene como finalidad perseguir, fuera de las regiones menos desarrolladas, incrementar la competitividad y el atractivo de las regiones, así como su nivel de empleo. Por fin, el objetivo de cooperación territorial europea persigue fortalecer la cooperación transfronteriza interregional y el intercambio de experiencias en el nivel territorial adecuado. Tanto en el primer como en el segundo objetivo se ha de prestar un especial interés al desarrollo de acciones que apuesten por la mejora del capital humano y por la adaptabilidad de los trabajadores y de las empresas a los cambios económicos y sociales que cada vez se producen de forma más rápida y acelerada.

Para acogerse al objetivo de convergencia, las regiones deben tener un producto interior bruto inferior al 75 % de la media de la Europa-25, tomando como referencia los datos correspondientes al período 2000-2002. Para el acceso al Fondo de cohesión, los Estados deben tener una renta nacional bruta inferior al 90 % de la media de la UE-25, calculada con datos del período 2001-2003, si bien la norma prevé en ambos casos períodos transitorios de adaptación. Cuando una región no pueda acogerse a ninguno de los supuestos antes enunciados, podrá beneficiarse de los Fondos al amparo del objetivo de competitividad regional y empleo.

A fin y efecto de garantizar que la ayuda financiera de los Fondos se centre en el cumplimiento de los objetivos comunitarios fijados en las directrices integradas para el crecimiento y el empleo 2005-2008, la norma dispone que la Comisión y los Estados miembros “garantizarán que se destinen a las mencionadas prioridades el 60 % del gasto correspondiente al objetivo de convergencia, y el 75 % del gasto correspondiente al objetivo de competitividad regional y empleo de todos los Estados miembros de la Unión tal como estaba constituida antes del 1 de mayo de 2004”.

El marco financiero asignado al período 2007-2013 asciende a 308.041 millones de euros, a precios de 2004, con un desglose anual que se detalla en el Anexo I. De esta cantidad, el 81,54 % (251.163.134.221 euros) se destinará al objetivo de convergencia, con una distribución entre diferentes capítulos que se detalla en el artículo 19. Para el objetivo de competitividad regional y empleo se destina el 15,95 % de los recursos (49.127.784.318 euros), con la distribución detallada en el artículo 20. Por fin, para el objetivo de cooperación territorial europea se destinan el 2,52 % de los recursos (7.750.081.461 euros), con la distribución detallada en el artículo 21.

Desde el punto de vista organizativo cabe prestar especial atención a las definiciones contenidas en el artículo 2, en especial la del programa operativo, que se conceptúa como el documento presentado por un Estado y aprobado por la Comisión en el que se recoge una estrategia de desarrollo “que contiene un conjunto coherente de prioridades para cuya realización se precisará ayuda de alguno de los Fondos”, para el período 2007-2013. En dicho programa se incluyen los “ejes prioritarios”, es decir las prioridades de la estrategia de un programa operativo que comprenda un grupo de operaciones relacionadas entre sí y cuyos objetivos sean cuantificables. En relación con esta cuestión, cabe referirse a la elaboración del “marco estratégico nacional de referencia”, que presenta cada Estado y que sirve de referencia en la preparación de la programación de los Fondos, que debe garantizar “la coherencia de la intervención de los Fondos con las orientaciones estratégicas comunitaria en materia de cohesión”, e indicar también las relaciones entre las prioridades comunitarias y el programa nacional de reformas.

Por último, debe destacarse la importancia que se concede en el Reglamento a la adopción de medidas que tiendan a la eliminación de las diferencias entre mujeres y hombres, de acuerdo a las previsiones de la normativa comunitaria, así como también a la supresión de toda discriminación “basada en el sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, minusvalías, edad u orientación sexual, en todas las fases de ejecución de los Fondos”.

C) De la teoría (marco normativo) a los hechos (resultados). A la pregunta de qué se ha logrado durante el septenio recién finalizado, en la [página web del FSE](#) pueden encontrarse algunos datos de indudable interés y que dan debida respuesta a la pregunta: en primer lugar, que alrededor de 15 millones de personas han participado cada año en programas cofinanciados, y que entre un 20 y 35 % de ellos “acceden a un nuevo empleo inmediatamente después de la formación que el FSE financia”; en segundo término, su adaptación a la situación social provocada por la crisis económica a partir de de 2008 ha llevado a concentrar su actuación en la puesta en marcha de medidas que pudieran servir tanto para mejorar las cualificaciones de los trabajadores como para preservar empleo mediante políticas de reducción de la jornada de trabajo, de tal manera que “en el año 2011, las medidas de desempleo parcial destinadas a contrarrestar los efectos de la crisis económica habían conservado alrededor de un millón de puestos de trabajo”; en tercer lugar, se ha dedicado especial atención a la puesta en marcha de medidas para jóvenes que facilitarán una adecuada transición entre el mundo educativo y el laboral, habiendo alcanzado al 30 % del total de los participantes, y con las medidas puesta en marcha desde 2012 (y que continuarán en el nuevo septenio con la Iniciativa de Empleo Juvenil), que han significado la reasignación de más de cuatro mil millones de euros “se ayudará a más de un millón de jóvenes”; en fin, la atención especial a programas dirigidos a combatir la exclusión social ha llevado a dedicar casi el 17 % de la dotación total del FSE para el período recién finalizado a dicho objetivo, que según los datos de que se disponen “han llegado a más de un millón de beneficiarios finales entre desempleados, inmigrantes, personas poco cualificadas y jóvenes”.

Fuente: Blog de Eduardo Rojo